



UNRWA DISPUTE TRIBUNAL

Case No.: DT/SFO/2008/07  
Judgment No.: UNRWA DT/2011/002  
Date: 27 July 2011  
Original: English

أمام : حضرة القاضية بانه بَرّازي

قلم المحكمة : عمان

رئيسة قلم المحكمة : لوري مكناب

عم علي

ضد

المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة  
وتشغيل اللاجئين فلسطين

حكم

محامي المدعية:

عارف الزفيري

محامي المدعى عليه:

و. توماس ماركوشيفسكي

## مقدمة

1. هذه دعوى رفعتها راغدة محمد عم علي ("المدعية") ضد قرار وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، التي تعرف أيضاً باسم الأونروا ("المُدعى عليه")، وهو القرار الذي رفضت الوكالة بموجبه الطلب الذي قدمته المدعية لإلغاء طلبها الذي التمسست فيه التقاعد الطوعي المبكر.
2. بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 253/63 المؤرخ 24 ديسمبر 2008، تم إلغاء مجلس الطعون المشترك (JAB) بدءاً من 1 يوليو 2009. وكما هو مبين في نظام عمل الموظفين المحليين 11.1، وبدءاً من 1 يونيو 2010، أنشأت الوكالة محكمة الأونروا للمنازعات ("المحكمة")، وتم تحويل جميع الطعون العالقة أمام مجلس الطعون المشترك عند تاريخ إلغائه، بما فيها هذه الدعوى، إلى المحكمة المذكورة.
3. ضمن إجراء انتقالي، تنص المادة 2 في الفقرة 5 من النظام الأساسي للمحكمة على أن المحكمة هي صاحبة الاختصاص للاستماع إلى القضايا التي رفعت قبل تأسيس المحكمة، كما تختص بإصدار الأحكام فيها، وهي القضايا التي لم يرفع فيها مجلس الطعون المشترك تقريراً إلى المفوض العام.

## الوقائع

4. تم توظيف المدعية لدى الوكالة بدءاً من 14 سبتمبر 1991 بوظيفة مُعلمة في مدرسة عتليت في منطقة اللاذقية في سوريا.
5. بموجب كتاب مؤرخ 26 سبتمبر 2007 طلبت ترك الخدمة في الوكالة.
6. بموجب كتاب يحمل تاريخ 18 أكتوبر 2007، تم إعلام المدعية أن تقاعدها الطوعي المبكر سيبدأ سريانه من 21 أكتوبر 2007.
7. تقاعدت المدعية من الوكالة بدءاً من 21 أكتوبر 2007، ونُفعت لها جميع تعويضات نهاية الخدمة ذات الصلة.
8. بموجب كتاب مؤرخ 21 أكتوبر 2007، طلبت المدعية إلغاء طلب التقاعد الطوعي المبكر.

9. بموجب كتاب يحمل تاريخ 1 نوفمبر 2007، تم إعلامها بما يلي: "كما أبلغنا مُشرفيك، فإن طلبك لم يقبل".

10. بموجب كتاب مؤرخ 20 يونيو 2008، قدمت المدعية طعنا في القرار إلى مجلس الطعون المشترك.

11. بموجب كتاب يحمل تاريخ 12 أغسطس 2008، أقر مجلس الطعون المشترك باستلام طلب الطعن، وطلب من المدعية أن تملأ نموذج طعن، وأن ترفع مرفقات: "خصوصاً كتاب الطلب الذي رفعته إلى مدير شؤون الأونروا في الجمهورية العربية السورية، والتمست فيه مراجعة القرار الذي اتخذته الإدارة".

### حُجج المدعية

12. تحتج المدعية بما يلي:
- أنها طلبت سحب استقالتها قبل الموافقة عليها.
  - أنها سحبت استقالتها مرتين، بيد أن مدير شؤون الأونروا في الجمهورية العربية السورية لم يُجب، وترى أنه بذلك انتهك قوانين الوكالة عمداً.
13. تطلب المدعية من المحكمة أن تأمر المُدعى عليه بإلغاء تقاعدها الطوعي.

### حُجج المُدعى عليه

14. تقوم حجة المُدعى عليه على أن هذه الدعوى غير مقبولة للأسباب الآتية:
- عدم وجود قرار إداري اجتهادي قابل للطعن.
  - عدم تقديم المدعية طلباً لإجراء مراجعة إدارية.
  - الدعوى سقطت لعدم مراعاة المهلة الزمنية.
15. يطلب المُدعى عليه من المحكمة رفض الدعوى على أساس عدم المقبولية.

## الاعتبارات

### مسائل رئيسية

16. هل في القضية قرار إداري اجتهادي قابل للطعن؟

17. تؤكد المدعية أنها "رفعت استقالتها وطلبت سحبها قبل الموافقة عليها"، بيد أنه فيما يخص هذه المسألة التي تقع في صميم الدعوى، رأت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في حكمها رقم 874 (1998) في قضية *Abbas*، وتحديداً في الفقرتين 1 و 11 ما يلي:

... تقرر المحكمة أن الاستقالة تصبح سارية المفعول عند تقديمها، ولا تتطلب موافقة المدعى عليه لتصبح سارية المفعول.

\* \* \*

ليس هناك مؤشر إلى أن صلاحية الاستقالة مشروطة بالموافقة عليها. وعلاوة على ذلك، لو كان القانون يوجب الحصول على الموافقة لجعل الاستقالة سارية المفعول، لأصبح الموظف الراغب في الاستقالة تحت رحمة الوكالة، مما يفتح المجال لمنع الموظف من الاستقالة لأسباب تعسفية أو كيدية.

18. تود المحكمة أيضاً الاستشهاد بالحكم الذي أصدرته محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في قضية *Maghari* ويحمل الرقم UNAT-039-2010، لأنه حكم يطالنا بحالة مشابهة، حيث رفع موظف كتاب استقالة وافقت عليه الوكالة بموجب قوانين التقاعد الطوعي المبكر، ورفض المفوض العام السماح للموظف بسحب طلب التقاعد الطوعي المبكر الذي رفعه، وقد أيدت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف قرار المفوض العام على أساس أن رفض الوكالة السماح لموظف بسحب قراره بالاستقالة، وهو قرار اتخذه طوعاً ومن جانب واحد، لا يُعد قراراً إدارياً اجتهادياً قابلاً للطعن.

19. علاوة على ذلك، كان قرار المدعية بالشروع في التقاعد المبكر عملاً طوعياً من جانب واحد، وتمّ بملء إرادتها وليس بأمر من المدعى عليه. وبناءً على ذلك، لا يرد في قانون عمل الموظفين المحليين رقم 109.2 ما ينص على إلغاء التقاعد الناتج عن عمل طوعي وأحادي الجانب فور إقدام الموظف عليه. واستناداً إلى هذا، تقرر المحكمة عدم وجود أساس لما تطالب به المدعية، كما تقرر عدم وجود قرار إداري اتخذه المدعى عليه لتراجعها.

## المراجعة الإدارية

20. بعدما رفعت المدعية طعناً إلى مجلس الطعون المشترك، طلب منها أمين سر مجلس الطعون المشترك (بموجب كتاب يحمل تاريخ 12 أغسطس 2008) ملء نموذج طعن، مع رفع مرفقات: "خصوصاً كتاب الطلب الذي رفعتَه إلى مدير شؤون الأونروا في الجمهورية العربية السورية، والتمست فيه مراجعة القرار الذي اتخذته الإدارة". لكن، لا يرد دليل في الملف على أن المدعية طلبت مراجعة إدارية، ونذكر المدعية بوجوب طلب مراجعة إدارية قبل رفع طعن إلى مجلس الطعون المشترك بموجب قانون عمل الموظفين المحليين السابق رقم 111.3، الذي كان سارياً في الوقت المتعلق بجوهر القضية:

1. على الموظف الراغب في تقديم طعن بموجب أحكام نظام عمل الموظفين 11.1، أن يقوم أولاً بتوجيه كتاب إلى إدارة الوكالة يلتمس فيه مراجعة القرار الإداري المعني، أو الإجراء التأديبي المعني، مع بسط الأسباب وراء هذا الطلب.

21. أكدت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة أن المراجعة الإدارية عنصر أساسي في إجراءات الطعن، وأشارت في الحكم رقم 905 في قضية *El-Far* (1998)، في الفقرة III إلى ما يلي:

... بموجب قوانين عمل الموظفين المحليين في الأونروا، فإن المراجعة الإدارية ليست تزويقاً أو خياراً، بل جزءاً لا يتجزأ من إجراءات داخلية، وتفرض القوانين استنفادها. إن قوانين عمل الموظفين تجعل المراجعة الإدارية إجراءً داخلياً إجبارياً، وليس إجراءً اختياريًا، ولا يمكن لأحد إلغاؤه إلا المدعى عليه.

22. لا يرد في الملف دليل على أن المدعى عليه ألغى الشرط الذي ينص عليه قانون عمل الموظفين المحليين السابق رقم 111.3 الذي يوجب على المدعية أولاً توجيه كتاب إلى إدارة الوكالة لطلب مراجعة للقرار الإداري موضوع هذه الدعوى.

23. أكدت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في قضية *Crichlow* 2010-UNAT-035 أنها لا تتمتع بالولاية بحكم طبيعة الموضوع على الشكاوى التي لم تخضع لمراجعة إدارية عندما تكون المراجعة الإدارية خطوة إلزامية تنص عليها قواعد عمل الموظفين ذات الصلة. وقررت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف أيضاً في قضية *Costa* 2010-UNAT-036 أن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات لا تستطيع إلغاء المهل الزمنية المحددة لإجراء الاستعراض الإداري أو المراجعة الإدارية.

24. حيث إن المدعية لم تلتزم شرط المراجعة الإدارية الذي تنص عليه قواعد عمل الموظفين المحليين ذات الصلة التي كانت سارية في الوقت المتعلق بجوهر القضية، فإن المحكمة تقرر أن الدعوى غير مقبولة.

### المهل الزمنية

25. ينص قانون عمل الموظفين المحليين السابق رقم 111.3، في الفقرتين 1 و2، على أن على الموظف الراغب في الطعن في قرار أن يوجه أولاً كتاباً إلى إدارة الوكالة يطلب فيه مراجعة القرار خلال 30 يوماً من استلام إشعار كتابي بالقرار المطعون فيه.

26. توفّر الوقت أمام المدعية حتى 2 ديسمبر 2007 لرفع طلب مراجعة إدارية للقرار الذي اتخذ في حقها بتاريخ 1 نوفمبر 2007، وهو القرار القاضي بعدم قبول الطلب الذي تلتبس فيه إلغاء طلب التقاعد الطوعي المبكر. لكن، كما ورد أعلاه، لم تقدم المدعية قط طلباً لإجراء مراجعة إدارية، بل رفعت طعناً إلى مجلس الطعون المشترك بتاريخ 20 يونيو 2008، وتشير المحكمة هنا إلى أن هذا الطعن رُفِعَ بعد 203 أيام من القرار الصادر بتاريخ 1 نوفمبر 2007.

27. دأبت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة على التشديد على أهمية مراعاة المهل الزمنية المخصصة للمراحل المختلفة من عملية الطعن، حيث ورد في حكمها رقم 1213 في قضية *Wyss* (2004)، وتحديداً في الفقرة V، أن المهل الزمنية ذات أهمية قصوى لتحقيق السلاسة في العمل في أية إدارة، ويجب أن تفسر تفسيراً مقيداً.

28. تقضي المحكمة بأن الدعوة سقطت لعدم مراعاة المهل الزمنية.

### اجتماع استعراض الحالة

29. في 21 يوليو 2011، عقدت المحكمة اجتماع استعراض الحالة، وقصدت بذلك على وجه الخصوص أن تسأل طرفي القضية إن كانت لديهما أدلة جديدة ذات صلة بإيدان رفعها في هذه القضية.

30. احتجت المدعية، من خلال محاميها الذي كان حاضراً أيضاً، بما يلي:  
(i) أن هناك أدلة ناقصة في الملف مثل كتاب استقالتها المؤرخ 17 نوفمبر 2007، وكتاب استقالتها المؤرخ 2 أكتوبر 2007.  
(ii) أن القانون المدني السوري يحكم العلاقات التعاقدية بين المدعية والمدعى عليه، والقانون المدني السوري يوجب الموافقة قبل سريان التقاعد الطوعي.  
(iii) أن المدعى عليه لقق الأدلة، وتعني بذلك كتاب التقاعد الطوعي المبكر.

31. احتج المدعى عليه بما يلي:  
(i) أن الادعاء بتلفيق الأدلة الذي احتجت به المدعية ادعاء خطير، والمدعى عليه يرفضه.

(ii) أن القانون المدني السوري لا صلة له بالقضية لأن بنود توظيف المدعية وشروطه محكومة حصراً بقواعد عمل الموظفين المحليين، وأنظمة عمل الموظفين المحليين، في الأونروا، وكذلك بالإصدارات الإضافية ذات الصلة.

32. تود المحكمة أن تشير إلى أن الهدف من اجتماع استعراض الحالة هو، على وجه الخصوص، إتاحة المجال أمام الطرفين لتقديم أدلة جديدة ذات صلة إلى القضية (الطباعة بالخط العريض من المحكمة). وفي اجتماع استعراض الحالة أثارت المدعية قضايا جديدة لم تُنظرها في الدعوى الأصلية، وبناء على ذلك، لا تُعدها المحكمة أدلة مقبولة.

33. مع ما سبق، وبغية التوضيح للمدعية، تود المحكمة أن تلتفت نظرها إلى ما يلي:

(i) سواء استقالت بموجب كتاب يحمل تاريخ 2 أو 21 أكتوبر (وهو الدليل الذي تقول إنه مفقود من الملف) فليس ذلك مهماً لأن الدليل الوارد في الملف يشير إلى أنها استقالت بموجب كتاب يحمل تاريخ 26 سبتمبر 2007.

(ii) إن القول بتلفيق الأدلة زعم على المدعية أخذه على محمل الجد، وهي لم تقدم أي دليل يثبت زعمها هذا.

(iii) مع الاحترام لقوانين البلدان التي يعمل فيها موظفو الأونروا، إلا أن القوانين الحاكمة لعلاقتهم مع الإدارة محكومة حصراً وقصراً بما تعتمده الأونروا من قوانين عمل الموظفين، وأنظمة عمل الموظفين، والإصدارات الأخرى ذات الصلة.

#### الخلاصة

34. تقضي المحكمة بعدم وجود قرار إداري قابل للطعن، وبأن الدعوى غير مقبولة، وبأنها لم تمثل للمهلة الزمنية المحددة.

35. بناء على ذلك، فإن هذه الدعوى مرفوضة بكاملها.

\_\_\_\_\_ (وَقَّعَ)  
القاضية بانه برازي

بتاريخ 27 يوليو 2011

أدخل في السجل بتاريخ 27 يوليو 2011

\_\_\_\_\_ (وَقَّعَ)

لوري مكناب، رئيسة قلم المحكمة، عمان.